

## Behandelingsvoorstel voor de commissie WEM

Onderwerp: Zomer 2003; evaluatie van de provinciale inzet op het gebied van water en milieu

Cie-datum : 2 februari 2004

Cie-nummer: 2004WEM04

---

<b>Procedure:</b> in GS (na Cie. Vergadering) op: -	inspraak:nee
eerdere behandeling in cie:     nee	op:     -
in PS: nee	op:     -

---

Behandelend ambtenaar: F. Bles  
Portefeuillehouder: J. Binnekamp

toestel: 3111

### Inleiding

De zomer van 2003 was heet en droog. Taken en betrokkenheid van de dienst WEM zijn geëvalueerd, leidend tot enkele aanbevelingen. De evaluatie is in augustus door de portefeuillehouder toegezegd aan de C'ie WEM.

*Een evaluatie van de dijkafschuiving bij Wilnis, en het veiligheidsaspect maakt - om dubbelingen te voorkomen - geen deel uit van deze evaluatie.*

De evaluatie komt tot de volgende conclusies. In Utrecht leidde de warme en droge zomer, m.u.v. 'Wilnis', beperkt tot problemen. Door de weinig operationele taken van de provincie was onze directe betrokkenheid bij de activiteiten van de waterbeheerders beperkt. Binnen de huidige verhoudingen met de waterbeheerders heeft de provincie zich in de zomermaanden actief opgesteld om informatie te verkrijgen. De beperkte operationele taken op watergebied zijn goed uitgevoerd. Wel wordt geconcludeerd dat het toezicht van de provincies op de waterschappen in een situatie als deze versterking verdient. Een tweede tekortkoming heeft gelegen op milieugebied. Door het niet implementeren van een landelijk draaiboek inzake de uitvoering van de smogregeling stond de organisatie niet voldoende gesteld om te reageren op de door het RIVM gegeven waarschuwing. Gelukkig heeft dit niet geleid tot problemen.

De conclusies leiden tot een viertal aanbevelingen. Deze zijn voor en belangrijk deel inmiddels opgepakt.

- het versterken van de toezichthoudende rol jegens de waterschappen. Hierbij wordt aangesloten op de in IPO-verband uit te zetten lijn. Deze aanbeveling zal ook worden meegenomen in de gevolgtrekkingen van 'Wilnis'.
- het opstellen van een Utrechts draaiboek Smogregeling en implementeren daarvan.
- het opstellen van een overzicht van bij extreme droogte betrokken organisaties en personen (verantwoordelijkheden, telefoonnummers).
- het versterken van de bezetting van de zwemwatertelefoon in piek-perioden.

---

Vervolg inleiding op pagina 2: nee

### Wordt geagendeerd:

om advies over de volgende vraag (vragen):

voor oriënterende bespreking, toegespitst op de volgende aspecten:

X voor korte bespreking (er kunnen enkele kleine opmerkingen worden gemaakt) en vervolgens ter kennisneming.

ter kennisneming, het stuk wordt niet besproken.

---

---

**Beoogd effect**

Doel van de evaluatie is door aanbevelingen er voor te zorgen dat de dienst WEM in vergelijkbare situaties in de toekomst beter gesteld staat voor haar taken.

**Argumenten**

-

**Kanttekeningen**

-

**Financiën**

n.v.t.

**Realisatie**

De drie organisatorische aanbevelingen zijn door de betreffende sectoren voor een belangrijk deel inmiddels ter hand genomen. De vierde, meer beleidsmatige aanbeveling, betreft de wijze waarop de provincie haar toezichhoudende rol jegens de waterschappen invult. Bij invulling hiervan wordt aangesloten op de in IPO-verband uit te zetten lijn.

**Communicatie**

Vaststelling van de evaluatie in GS is gepaard gegaan met een persbericht

**Bijlagen**

Rapportage: "Zomer 2003; evaluatie van de provinciale inzet op het gebied van water en milieu"

---

# ZOMER 2003

## Evaluatie van de provinciale inzet op het gebied van water en milieu

### Inhoud

Samenvatting	2
1. Inleiding	3
2. De situatie in de provincie Utrecht	4
3. Verantwoordelijkheden van de Provincie	6
4. Aspecten waterbeheer	8
4.1 Waterverdeling; uitvoering waterakkoorden	8
4.1.1 Algemeen	
4.1.2 Kleinschalige water aanvoer Midden-Holland (KWA)	8
4.1.3 Evaluatie door het COT	8
4.2 Grondwaterwinning en beregening	10
4.3 Waterkwaliteit; zwemwater	11
4.4 Waterkwaliteit; overig	12
4.5 Vaarwegbeheer	12
4.6 Communicatie	13
4.7 Organisatorische en bestuurlijke aspecten	13
5. Aspecten milieubeheer	15
5.1 Smog	15
5.2 Overig	15
6. Tot slot...	17
7. Aanbevelingen	18
Bijlagen	19
1. Bronnen	
2. Klimatologische achtergrond	

## Samenvatting

De zomer van 2003 was warm en droog. In Utrecht leidde dat, m.u.v. Wilnis, echter beperkt tot problemen. De waterbeheerders moesten extra inspanningen verrichten om de negatieve effecten te reduceren, vooral gericht op (her)verdeling van het schaarse oppervlaktewater. Door de weinig operationele taken van de provincie was onze directe betrokkenheid beperkt.

Deze evaluatie bleek daardoor al snel uit te komen bij een thema dat ook in andere evaluaties en discussies centraal staat, namelijk de toezichthoudende rol van de provincie jegens de waterschappen. Voorliggende evaluatie gaat daarbij overigens niet in op de feitelijke gebeurtenissen in Wilnis omdat daar op andere momenten en in lopende onderzoeken al veel aandacht naar uitgaat.

Belangrijkste conclusie is dat het toezicht van de provincies op de waterschappen versterking verdient als het gaat om de beleidsuitvoering. Van belang is dat bij die versterkte rol de gehele, integrale, breedte aan de orde komt, dus niet alleen inzake de veiligheidsaspecten (waterkeringen) maar ook bijvoorbeeld in de totstandkoming en vervolgens uitvoering van waterakkoorden.

Binnen de huidige verhoudingen met de waterbeheerders heeft de provincie zich in de zomermaanden actief opgesteld om informatie te verkrijgen. De operationele taken inzake de zwemwaterkwaliteit zijn met veel extra inspanningen in goede samenwerking met de waterbeheerders uitgevoerd. Belangrijkste tekortkoming ligt niet op water- maar op milieugebied. Door het niet implementeren van een landelijk draaiboek inzake de uitvoering van de smogregeling stond de provincie onvoldoende gesteld om haar taken op dat punt uit te voeren.

De evaluatie leidt tot de volgende aanbevelingen:

### *organisatorisch*

- ⌚ De implementatie van het draaiboek smogregeling dient met spoed ter hand worden genomen (inmiddels taak MSM). Dit moet de hoogste prioriteit hebben om herhaling van het inadequaate handelen van deze zomer te voorkomen.

*Dit proces is inmiddels in gang gezet; afronding van het draaiboek en implementatie is voorzien in het eerste kwartaal van 2004*

- ⌚ Maak voor de betrokken medewerkers een overzicht van contactpersonen en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen, voor perioden van extreme droogte / laagwater. Deze wens is ook reeds door medewerkers van MWA zelf geuit; het gaat ook met name om de taken bij MWA; voor zwemwater is dit binnen MBG geregeld.

*Door MWA is aangegeven dit overzicht voor de zomer van 2004 gereed te hebben.*

- ⌚ Capaciteit in piekperiode t.a.v. onze taak inzake zwemwater bezien, m.n. de bezetting van de zwemwater telefoon: MBG

*Door MBG is inmiddels toegezegd dat nagegaan wordt of collega's de zwemwater-medewerkers tijdens piekperioden ondersteuning kunnen bieden.*

### *beleidsmatig*

- ⌚ Op basis van de per paragraaf getrokken conclusies is de belangrijkste aanbeveling het versterken van de provinciale rol jegens de waterschappen, vooral met het oog op de gevraagde integrale besluitvorming door en verantwoordelijkheden van de provincie.

*Binnen WEM worden organisatorische stappen voorbereid om die versterking in te vullen. Bovendien zal de dienst volgen welke concrete aanbevelingen fase 2 van de landelijke droogte-evaluatie op dit punt zal gaan opleveren. Mede op basis van het IPO-standpunt inzake de toezichthoudende rol zal de provincie haar rol concretiseren.*

## Inleiding

### **Doel**

De extreme zomer van 2003 rechtvaardigt een terugblik. De hitte en droogte leidden tot grotere en kleinere problemen, korte en langdurige effecten, schade op verschillende terreinen. Waar raken de ontwikkelingen ons beleid en onze verantwoordelijkheid? Hoe waren we betrokken? Hoe hebben we gereageerd? Deze evaluatie probeert zo veel mogelijk de antwoorden op die vragen te geven. Het doel van de evaluatie is het geven van aanbevelingen op organisatorische en beleidsinhoudelijk vlak, waarmee de provincie in vergelijkbare situaties waar nodig beter gesteld staat om haar taken uit te voeren.

De evaluatie is primair intern gericht: WEM, MT en andere betrokkenen, portefeuillehouder. In de C'ie WEM van 25 augustus heeft de portefeuillehouder toegezegd de commissie te informeren over de door de provincie ondernomen activiteiten.

### **Afbakening**

Voorliggende evaluatie richt zich op de verantwoordelijkheden en beleidsvelden van de dienst WEM. De zomer wordt momenteel echter breed geëvalueerd:

'Wilnis' heeft er toe geleid dat in IPO-verband een visie wordt opgesteld op de toezichthoudende rol van de provincie jegens de waterschappen. Dit traject loopt nog en is betrokken bij voorliggende evaluatie. Vanzelfsprekend vindt een technisch onderzoek plaats, gericht op de waterkering bij Wilnis in het bijzonder en veendijken in het algemeen. Bovendien heeft de provincie Utrecht de waterbeheerders om inspectierapportages gevraagd. Op dit spoor wordt in de evaluatie *niet* nader ingegaan, dit zou tot te veel dubbelingen leiden.

Het Hoogheemraadschap van Rijnland heeft een vooral technische quick scan uitgevoerd inzake het functioneren van Kleinschalige Water Aanvoer (KWA) Midden-Holland. Daarnaast hebben de gezamenlijke waterbeheerders, verantwoordelijk voor de KWA (Hoogheemraadschappen en RWS), het Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement (COT) een externe evaluatie laten uitvoeren naar het droogte-management Midden-Holland. De Waterstaatswet verplicht beheerders van waterwerken ook tot een dergelijke analyse bij calamiteiten. Met name de COT-rapportage is betrokken bij §4.1 (Waterverdeling; uitvoering waterakkoorden).

Op rijksniveau tenslotte wordt onder regie van RWS een evaluatie uitgevoerd ("Evaluatienota Aanhoudende droogte 2003"). Ook de provincie Utrecht is hierbij betrokken. Concepten van deze evaluatie zijn als achtergrond gebruikt. Belangrijke beleidsmatige achtergrond bevat verder de al in 2001 gestarte 'Droogtestudie', door betrokken overheden o.l.v. VenW. Deze studie moet antwoord geven op de vraag of het beleid en daaruit voortvloeiend beheer voor droge perioden moet worden herzien en zo ja, hoe.

Mede in het licht van al deze onderzoeken is voorliggende evaluatie primair gericht op activiteiten en directe betrokkenheid van de dienst WEM van de provincie. Waar mogelijk zijn resultaten van andere evaluaties vermeld.

### **Leeswijzer**

In §2 wordt kort ingegaan op de feitelijke gevolgen van de hitte en droogte in Utrecht. De verantwoordelijkheden van de provincie (WEM) die bij deze omstandigheden in het geding zijn komen in §3 aan de orde. De paragrafen 4 en 5 vormen de eigenlijke analyse, voor respectievelijk water en milieu. Daarbij zijn - waar relevant - aan het eind van elke subparagraaf conclusies aangegeven. In §6 is getracht een doorkijk te geven naar de lange termijn en een algemene link te leggen met het provinciaal beleid. Voor de lezer met beperkte tijd zijn, naast de samenvatting, de aanbevelingen in §7 het meest relevant.

## **1. De situatie in de provincie Utrecht**

De zomer in Nederland was qua temperatuur zeer extreem, qua droogte behoorlijk extreem (zie Bijlage 2). Wat waren hiervan de gevolgen in de provincie? Er hebben zich in de provincie Utrecht geen bedreigende oppervlaktewatertekorten voorgedaan. Lokaal, met name in het oosten van de provincie, waren wel problemen. De feitelijke effecten binnen de provinciegrenzen zijn daarom beperkt.

### **Land- en tuinbouw**

Het landelijke beeld is dat er slechts sprake is van beperkte schade omdat de droogte meer dan in 1976 buiten het groeiseizoen viel. Ook in Utrecht<sup>1</sup> is plaatselijk wel schade opgetreden, wisselend per teelt en regio, maar niet van zodanige omvang dat bedrijven in gevaar zijn gekomen. Mais- en graspercelen in het oosten van de provincie hebben zichtbaar last gehad van verdroging. Voor de melkveehouderij is sprake van schade door kwalitatief mindere grasopbrengst en lagere maïsproductie. Bij akkerbouwgewassen als suikerbieten, aardappelen is lokaal sprake van lagere opbrengst. De in het Kromme Rijngebied voorkomende akkerbouw, fruitteelt en heesterkwekerijen hebben te maken met kwaliteitsverlies. Bij Zegveld (proefstation) is deze zomer meer dan normale bodemdaling gemeten. Er zijn verder geen meetresultaten op dit vlak bekend.

### **Stroomvoorziening**

Als gevolg van gestegen temperaturen van het oppervlaktewater is er landelijk een dreiging ontstaan voor de stroomvoorziening. De temperatuur van het oppervlaktewater in het Amsterdam Rijnkanaal / Noordzeekanaal was zodanig hoog dat er beperking zijn opgelegd ten aanzien van de koeling van de elektriciteitscentrale in Utrecht. De provincie is geen partij in deze. RWS is hierbij als waterbeheerder het bevoegd gezag. Het is ook niet zo dat bij het stilvallen van deze centrale de regio een stroomtekort kent. Slechts als import en nationale productie niet aan de vraag kunnen voldoen worden mogelijk regio's tijdelijk of gedeeltelijk beperkt in de stroomvoorziening. De provincie zou dan wel gesteld moeten staan voor het bijdragen aan de besluitvorming vanuit de aanwezige integrale gebiedskennis. Onbekend is of er in regionale wateren problemen zijn geweest met koelwater voor de industrie. De provincie is evenmin op de hoogte van eventuele gedoogbeschikkingen afgegeven door waterschappen. Dit valt binnen de eigen verantwoordelijkheid van de waterschappen.

### **Ecologie**

Er is in Utrecht geen sprake – voor zover op dit moment te overzien – van ecologische schade. Natuurlijk zijn er deze zomer soorten geweest die het zwaar gehad hebben en zijn er 'incidentele effecten' geweest als gevallen van botulisme, droogvallende beken, vissterfte in ondiepe strangen van Nederrijn/Lek. Dergelijke effecten kunnen ondanks alles gerekend worden tot natuurlijke verschijnselen, die vaker voor komen in warme en droge zomers. Terreinbeheerders hebben dan ook (mondeling) aangegeven zich geen grote zorgen te maken over effecten van deze zomer op lange termijn. Mogelijk was er wel blijvende of significante schade opgetreden als sprake was geweest van toestroom van zilt water tengevolge van de inlaat in Zuid-Holland. Terreinbeheerder SBB had daarom langs de Meije uit voorzorg reeds maatregelen genomen om het zilte water uit zijn terreinen te weren door sloten af te dammen. Het zilte water heeft Utrecht echter niet bereikt. Ook schade door inlaat van gebiedsvreemd (eutroof) water is niet gemeld.

Op grond van het bovenstaande is ook geen terugslag te melden in onze verdrogingsbestrijding<sup>2</sup>. De projecten die water- en terreinbeheerders en provincie in dat kader uitvoeren, richten zich op herstel van hydrologische systemen en worden niet direct geschaad door een extreem droge periode. Door het beperkt optreden van stortbuien is het effluent van de rioolwaterzuivering goed van kwaliteit gebleven.

---

<sup>1</sup> Mondelinge informatie GLTO

<sup>2</sup> Let op het verschil tussen structurele verdroging, en seizoensgebonden droogte. Natuurlijk kan verdroging systemen wel kwetsbaarder maken voor droogte.

### **Vaarwegen en recreatie**

Door aanpassingen aan het waterbeheer zijn stremmingen opgetreden voor de recreatievaart. De ANWB heeft op landelijk niveau geklaagd over gebrekkige communicatie hierover. Bij de provincie Utrecht zijn geen klachten bekend over het deel van de Oude Rijn dat onder ons (vaarweg)beheer valt. Op verzoek van enkele bedrijven uit Woerden is in overleg met het waterschap een oplossing gevonden voor scheepvaarttransport uit Frankrijk.

Er zijn deze zomer diverse zwemverboden ingesteld en waarschuwingen ingesteld inzake de zwemwaterkwaliteit.

### **Veiligheid**

Met het afschuiven van de kade in Wilnis staat de veiligheid van veendijken ter discussie. Naar aanleiding hier van zijn diverse activiteiten ondernomen. Zo heeft de provincie de schappen gevraagd om inspectierapportages.

De waterschappen hebben aangegeven dat het zoveel mogelijk op peil houden van het boezempeil van belang is om de stabiliteit van de keringen en kades te waarborgen. Om dit moment lopen er studies naar de effecten van langdurige droogte op de sterkte/stabiliteit van met name veendijken.

### **Smog**

Er zijn deze zomer drie perioden geweest van ernstige smog in Nederland. Ook in Utrecht is de alarmdrempel mogelijk overschreden. In ieder geval tijdens de eerste periode, is op het meetpunt Breukelen de middag van 16 juli een overschrijding van de alarmdrempel gemeten. Tijdens de tweede periode, begin augustus, is mogelijk in het oosten van de provincie de alarmdrempel overschreden. Tijdens de derde periode, een week later, is de alarmdrempel waarschijnlijk benaderd.

De grenswaarde van  $180 \mu\text{g}/\text{m}^3$  is veelvuldig overschreden. Andere jaren gebeurt dat slechts een enkele dag. Bij concentraties boven de  $180 \mu\text{g}/\text{m}^3$  is sprake van mogelijke gezondheidsklachten.

### **3. Verantwoordelijkheden van de provincie**

Wat zijn de verantwoordelijkheden van de provincie in een droge, hete zomer als deze? Toegespitst op het beleidsveld water en milieu, geldt het volgende.

#### **Waterhuishouding; algemeen**

Het reageren op droogte, het uitvoeren van operationele maatregelen behoort primair tot de taken van de waterbeheerders: waterschappen en rijk (voor rijkswateren). Zij zijn als beheerders verantwoordelijk voor kwantiteits- en kwaliteitsbeheer. De provincie komt langs drie lijnen in beeld<sup>3</sup>:

- ⌚ De provincie kan in het waterhuishoudingsplan de kaders aangeven voor het optreden van waterbeheerders bij droogte. Via de waterbeheersplannen van het waterschap (die aan provinciale goedkeuring onderhevig zijn) kan worden bewerkstelligd dat het optreden bij droogte past binnen de provinciale kaders (preventief toezicht).
- ⌚ De provincie heeft het toezicht op de waterschappen (Waterschapswet) en kan in uiterste situatie zelfs waterschapsbesluiten schorsen of vernietigen (repressief toezicht).
- ⌚ Op grond van de Waterstaatswet 1900 kan de provincie bevelen om waterstaatswerken uit te voeren of staken (positief toezicht).

De tweede en derde mogelijkheid betreffen vanzelfsprekend 'uiterste gevallen'. De Minister van BiZa geeft in zijn brief van half augustus aan de TK inzake de droogte verder aan dat "de provincies zouden kunnen inzetten op coördinatie en overleg met de waterschappen om de huidige droogtesituatie goed aan te pakken." Ook wordt expliciet het volgende vermeld: "De onderhavige problematiek vraagt om integrale oplossingen. De kracht van provincie en gemeente is dat zij als intersectoraal bestuur, anders dan een functioneel bestuur als het waterschap, in de besluitvorming ook intersectorale afwegingen maken. Hier wordt op dit moment ook invulling aangegeven." Als met deze laatste zin wordt bedoeld op provinciale betrokkenheid bij het droogtemanagement deze zomer geldt het alleen voor de provincie Zuid-Holland. Als wordt bedoeld op de reguliere provinciale inzet t.a.v. uitvoering van WB21, geldt dit voor alle provincies.

#### **Grondwater**

De provincie is formeel grondwaterbeheerder en reguleert onttrekkingen via Grondwaterwet en provinciale Grondwaterverordening. De provincie kan beregeningsverboden (uit het grondwater) uitvaardigen.

#### **Zwemwater**

De provincie houdt, op grond van het Besluit hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden en het Besluit Kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewateren, toezicht op de waterkwaliteit, veiligheid en hygiëne van aangewezen zwemwateren. Waterkwaliteitsbeheerders zijn verantwoordelijk voor monsternamen en het uitvoeren van waterkwaliteitsanalyses, de houders en/of beheerders van officiële zwemgelegenheden in oppervlaktewater zijn verantwoordelijk voor het dagelijks onderhoud en beheer. De wijze van bemonstering ligt vast in genoemde besluiten en bijbehorende protocollen. De samenwerking tussen waterschappen, terreinbeheerders, GGD'en en provincies ligt vast in draaiboeken. Als uit de waterkwaliteitsgegevens of visuele inspecties blijkt dat de waterkwaliteit niet aan de normen voldoet, kan de provincie een waarschuwing of een zwemverbod instellen. Dit wordt d.m.v. bebording ter plekke aangegeven. Daarnaast wordt het publiek via internet, de zwemwatertelefoon, teletekst en het uitdoen van persberichten over de actuele waterkwaliteit op de hoogte gebracht. Gemeentes (politie) zijn verantwoordelijk voor handhaving van eventueel door de provincie ingestelde verboden.

---

<sup>3</sup> uit: Brief van Minister BiZa aan TK inzake droogte d.d. 22/8/03



### **Vaarwegbeheer**

De Provincie Utrecht voert het vaarwegbeheer over enkele regionale wateren als de Eem, Leidsche Rijn (gedeelte), Oude Rijn oost en west, Nieuwe wetering en Merwedekanaal (Vianen). Relevante maatregelen zijn scheepvaartverboden, meewerken aan botulismebestrijding.

### **Smogregeling**

De provincie heeft een belangrijke taak in de uitvoering van de Smogregeling 2001. Deze taak behelst het geven van passieve dan wel actieve voorlichting bij respectievelijk geen/geringe/matige smog dan wel ernstige smog door ozon en/of fijn stof.

Op het moment dat zicht volgens het RIVM ernstige smog voordoet of dreigt te doen, stuurt het RIVM een bericht aan de provincie. Vervolgens informeert het RIVM ook via teletekst en stuurt men een persbericht aan GGD-Nederland en het ANP. De provincie wordt geacht specifieke informatie te verspreiden onder regionale partijen en de burger via regionale media te informeren bij een ernstige overschrijding over een groot oppervlak. De Smogregeling omvat daartoe zelfs al een concept-persbericht. Door deze extra, regionaal gerichte informatie hoopt men meer burgers te bereiken. De Smogregeling geeft dus in detail aan dat de provincie bij ernstige smog 'op eigen wijze' de bevolking en of kwetsbare groepen, gemeenten, regionale milieudiensten, Inspectie VROM, Inspectie Volksgezondheid, GGD'en moet informeren.

Bij ernstige smog door stikstofdioxide en/of zwaveldioxide kan naast voorlichting ook de afkondiging van maatregelen onderdeel zijn van de aanpak. De CdK is bevoegd voor het afkondigen van die maatregelen. Het optreden van deze laatste vorm van smog is echter steeds onwaarschijnlijker dankzij (inter)nationaal milieubeleid.

### **Rampenbestrijding**

Bij meer dan plaatselijke calamiteiten of kans daarop heeft de CdK de bevoegdheid bestuurlijk de rampenbestrijding te coördineren. De dijkdoorbraak in Wilnis leidde tot het bijeenkomen van de calamiteitstaf van de provincie. Contact met de gemeente leidde tot de conclusie dat provinciale coördinatie niet noodzakelijk was. In deze evaluatie wordt op dit aspect verder niet ingegaan.

## **4. Aspecten waterbeheer**

### **4.1 Waterverdeling; uitvoering waterakkoorden**

#### **4.1.1 Algemeen**

Waterschappen en RWS regelen de uitvoering van de bestaande waterakkoorden en operationele maatregelen onderling, zonder onze tussenkomst. De provincie Utrecht is geen partij in de waterakkoorden; noch in de feitelijke uitvoering, noch in de totstandkoming van waterakkoorden. Zo zijn we slechts 'aan de zijlijn' betrokken bij de totstandkoming van het nieuwe waterakkoord NZK/ARK; als informant, niet als beheerder. Waterakkoorden hoeven we ook niet goed te keuren, dit i.t.t. peilbesluiten. Overigens waren waterakkoorden tot nu toe beperkt gericht op perioden van extreme droogte.

In het in ontwerp zijnde Waterakkoord NZK/ARK is wel uitgebreid aandacht voor droogtesituaties. In dat akkoord blijken op enkele plaatsen de provinciale taken en verantwoordelijkheden wel in relatie gebracht te zijn met het waterakkoord:

- Bij watertekort zal "waar nodig informatie-uitwisseling en afstemming plaatsvinden met de provincies. De provincies zijn immers de beheerders van het grondwater."
- In het akkoord is aangegeven hoe het water verdeeld wordt, overeenkomstig het landelijk kader als geschetst in het beheersplan rijkswateren. De onderbouwing is mede gebaseerd op het Provinciaal Waterhuishoudingsplan en provinciale verdrogingsbestrijding.

#### **4.1.2 Kleinschalige Water Aanvoer Midden-Holland (KWA)**

De KWA, als uitvoering van het Waterakkoord met dezelfde naam, is in werking getreden op 9 augustus. Op die dag is het gemaal de aanvoerder bij de Meern water vanuit het ARK in de Leidsche Rijn gaan pompen. De aanvoer was gericht op het handhaven/verhogen van de peilen in de beheersgebieden van Schieland, Delfland en Rijnland. Aanvoer verliep vanuit het Utrechtse, via het beheersgebied van HDSR. Besluitvorming hierover vond plaats overeenkomstig het draaiboek dat hiervoor is opgesteld door de bij het waterakkoord betrokken partijen. De provincie Utrecht is hierbij niet betrokken. De provincie is immers geen waterbeheerder, hoeft geen operationele maatregelen te nemen in dit verband.

De enige uitzondering vormt het vaarwegbeheer van de Leidsche en Oude Rijn. Overeenkomstig bestaand draaiboek heeft HDSR de sector MMV ingelicht over de inwerkingtreding van de KWA en de stremming voor de scheepvaart dientengevolge. Eveneens overeenkomstig bestaande afspraken heeft HDSR de stremming gepubliceerd en zijn borden geplaatst.

De inwerkingtreding van de KWA is dus niet gemeld met het oog op de algemene verantwoordelijkheden of toezichhoudende rol van de Provincie. De sector MWA is in deze periode pas geïnformeerd over maatregelen van beheerders nadat we daar zelf om gevraagd hadden. Er zijn overigens géén signalen dat achterstand in baggerwerkzaamheden heeft geleid tot lagere capaciteiten van de wateraanvoer.

Door HDSR zijn pompen geïnstalleerd bij Wijk bij Duurstede om de Kromme Rijn met water uit de Neder-Rijn te kunnen blijven vullen. Hierbij is provincie niet betrokken, om dezelfde reden als bovengenoemd.

### 4.1.3 Evaluatie door het COT

Als in §1 vermeld is door het COT in opdracht van de betrokken beheerders het ‘droogtemanagement’ in Midden-Holland geëvalueerd. De KWA is in dat management een van de centrale maatregelen geweest. Het COT concludeert dat het besluitvormingsproces tijdig en goed georganiseerd heeft plaatsgevonden. De besluitvorming zelf was op hoofdlijnen rechtmatig en effectief, de genomen beslissingen de juiste. Slechts de afstemming met andere overheden (m.n. gemeenten) liet te wensen over. Bovendien was de uitgevoerde communicatie minder effectief door het ontbreken van een communicatiestrategie.

De opdrachtgevers van het onderzoek komen op grond van de evaluatie tot de volgende gewenste verbeteringen

- aanvullende mogelijkheden voor droogtebestrijding inzichtelijk maken en juridisch en bestuurlijk afdekken in de waterakkoorden
- in overleg met de provincies de bestuurlijke rolverdeling verhelderen
- in een herziening van het waterakkoord KWA de besluitvormende en operationele bevoegdheden specifieker uitwerken
- de communicatieplannen behorend bij de calamiteitenbestrijdingsplannen uitbreiden voor droogtebestrijding; daarbij o.a. afstemmen met de andere overheden (o.a. provincies).

Naast de algemene conclusies en de gevolgtrekkingen van de opdrachtgevers, bevat de evaluatienota enkele interessante constatering; navolgend de vrijwel letterlijke tekst:

- a) Het waterakkoord (KWA) geeft elke beheerder de mogelijkheid besluiten van de commissie KWA naast zich neer te leggen met een beroep op de eigen verantwoordelijkheid. De procedure kent daarbij geen vangnet; wat gebeurt er in situaties waarin enerzijds voordelen voor een partner zichtbaar zijn maar anderzijds risico's voor een andere partner?
- b) In calamiteitenplannen en -oefeningen van de betrokken waterschappen is geen aandacht voor droogtecalamiteiten.
- c) Al in 1991 heeft de KWA korte tijd gefunctioneerd. Aanbevelingen in een toen uitgevoerde evaluatie zijn nog niet alle uitgevoerd (o.a. het op diepte brengen van de Oude en Leidsche Rijn). Vanaf 1998 loopt er een proces van actualisatie van het Waterakkoord en draaiboek.
- d) De in het KWA-waterakkoord vastgelegde organisatiestructuur, bleek zo robuust dat duidelijk rolexpansie plaatsvond. Niet alleen de aanvullende waterbeheersproblematiek rond de aanvoer van water uit het IJmeer, maar ook de gehele integrale besluitvorming (breder dan waterbeheer sec) vond uiteindelijk binnen de KWA-structuur plaats. Een hierdoor bevorderde lacune was wel dat bij de integrale besluitvorming de vertegenwoordigers van de algemene keten (m.n. provincies en gemeenten) onvoldoende in beeld kwamen.
- e) Voor alle besluiten in de KWA-structuur geldt dat de afstemming met de algemene keten in eerste instantie beperkt was. De drie betrokken provincies werden, na een wat moeizame start met de provincie Zuid-Holland, consequent (bestuurlijk) gefrequentieerd. Deze constatering wijkt af van hetgeen binnen de sector MWA is ervaren. De provincie werd – ambtelijk - pas *op verzoek geïnformeerd*, niet/nauwelijks geconsulteerd.
- f) De functionele keten en de algemene keten ‘schuren’ bij droogtemanagement evenzeer als eerder in de context van wateroverlast (door het COT) is geconstateerd. Het vanzelfsprekende voortouw ligt ook bij droogtemanagement bij de functionele keten gezien haar wettelijke verantwoordelijkheid voor waterbeheer en haar deskundigheid op dat gebied. Door deze vanzelfsprekendheid is echter nagelaten door de waterbeheerders tot werkelijke afstemming met de algemene keten te komen. Waterbeheerders hebben in het kader van voortvarend watermanagement vooral zelf de belangen van anderen gewogen.

## CONCLUSIES

De provincie is minimaal betrokken geweest bij het feitelijke droogtemanagement. Het bestaande denken over en de gegroeide invulling van de rolverdeling tussen provincie en waterbeheerders, tussen functionele en algemene keten, gaf daartoe ook geen aanleiding.

De uitvoering van het droogtemanagement, het functioneren van de KWA-structuur, was volgens het COT goed, rechtmatig en proportioneel. Inzake de verhouding provincie – waterschappen zijn het intern gevormde beeld en de conclusies van het COT eensluidend. De provinciale betrokkenheid en rolinvulling als verantwoordelijke in de algemene keten moet sterker. Het gaat daarbij om

- betrokkenheid bij totstandkoming van waterakkoorden. Is er geen sprake van discrepantie? We moeten wel peilbesluiten goedkeuren maar geen waterakkoorden en hebben zelfs geen zicht op de uitvoering van waterakkoorden. Is in een Waterakkoord ook geen sprake van een brede belangenafweging waar we als provincie bij uitstek een rol zouden moeten hebben? Het in ontwerp zijnde waterakkoord NZK/ARK geeft in ieder geval al een deel van de provinciale rol en betrokkenheid aan.
- betrokkenheid bij uitvoering van waterakkoorden. Juist in situaties met watertekorten is sprake van nieuwe afwegingen omdat de Waterakkoorden – in ieder geval de bestaande - veelal niet in deze situaties voorzien. Ook als de akkoorden wel ingaan op droogtesituaties kan sprake zijn van onvoorziene problemen. De algemene keten, provincies en gemeenten, moeten dan betrokken zijn.
- problemen bij besluitvorming en uitvoering. Het COT constateert dat het KWA niet voorziet in procedures als een waterbeheerder met beroep op eigen verantwoordelijkheid een besluit van de KWA-commissie naast zich neerlegt. Dit kan leiden tot risico's, schade voor de omgeving. De provincie is dan het aangewezen orgaan om op te treden. Een dergelijke bevoegdheid vraagt ook betrokkenheid in het voortraject.

Overigens zou ook overwogen moeten worden of de provincie haar rol verder vorm geeft door de nu door KWA-beheerders zelf (of in hun opdracht) uitgevoerde evaluaties, naar zich toe te trekken.

## 4.2 Grondwaterwinning en beregening

### Grondwaterwinning

Ruim driekwart van de grondwaterwinning in Utrecht betreft drinkwater. Verder is er sprake van significante onttrekkingen voor bronbemalingen en sanering. Voor industrie, koelwater en beregening gaat het om slechts enkele procenten. De onttrekkingen worden gereguleerd via de provinciale Grondwaterverordening, op basis van het WHP en Grondwaterbeheersplan.

Theoretisch gezien kunnen bepaalde onttrekkingen in deze periode tot extra schade hebben geleid aan voor droogte gevoelige natuurgebieden. Hierover zijn op dit moment geen gegevens bekend. Uit het eigen provinciale grondwatermeetnet blijkt wel de extreem lage stand van het grondwater in de zomer van 2003.

Het is reeds bestaand beleid om laagwaardige toepassing van grondwater af te bouwen (WHP2 en grondwaterverordening). Het gaat hierbij niet alleen om industriële toepassingen. Momenteel wordt ook een aanpak geformuleerd voor de arthesische bronnen in m.n. de Gelders vallei.

Met de Waterleidingbedrijven bestaan afspraken om te komen tot verplaatsing van winningen naar locaties waar geen/minder schade voor de natuur wordt veroorzaakt (de bekende 9 miljoen m<sup>3</sup> op de noordelijke Heuvelrug). Hiervoor moeten in 2005 de winvergunningen zijn aangepast. De provincie heeft het initiatief genomen om in overleg met aangrenzende provincies te komen tot een vervolg op deze afspraken, inzake de toekomst van de resterende winningen op de (rest van de) Heuvelrug.

### *Beregening*

Er wordt in Utrecht beperkt beregend uit het grondwater. In de vergunning worden eisen gesteld aan de winningsdiepte zodat effecten in de directe omgeving geminimaliseerd zijn. Een vergunning is overigens pas nodig boven de drempel van 10m<sup>3</sup> per uur. Voor winningen met een lagere capaciteit, en dat zal bij beregening het geval zijn, is een melding voldoende.

Waterschappen zijn bevoegd gezag als het gaat om beregening uit oppervlaktewater. Als eerder vermeld zijn door WVE en HDSR (gedeeltelijke) beregeningsverboden ingesteld. Ook bedrijfsmatige en particuliere onttrekkingen zijn verboden. Dit behoort tot de operationele taken van de waterschappen. De Provincie is hier niet bij betrokken en krijgt geen melding bij een verbod. Hierover zijn ook geen afspraken gemaakt. De handhaving van de verboden door de waterschappen is geïntensiveerd.

Naar verwachting is een deel van de agrariërs overgestapt op beregening uit grondwater na het verbieden van beregening uit oppervlaktewater. De mate waarin is niet bekend. Binnen de provincie heeft de zomer geleid tot gedachtevorming die moeten leiden tot antwoorden op de volgende vragen.

- Wat is de (extra) schade die door beregening uit grondwater in droge zomers ontstaat?
- Is het nodig en zinvol hiervoor extra beleid te ontwikkelen?
- Zijn er voldoende argumenten voor het instellen van een (tijdelijk) beregeningsverbod uit grondwater?
- Kun je, bvb op grond van tijdreeksen van grondwaterstanden, aangeven wanneer een droge zomer zich uit in lage grondwaterstanden; m.a.w. bij welke grondwaterstand kom je dan in actie?
- Moet daartoe de grondwaterverordening, m.n. de drempel van 10m<sup>3</sup> per uur, aangepast?

Een tweede aanleiding om over deze vragen na te denken is de Europese Kaderrichtlijn Water, die als drempel voor grondwaterwinningen 10m<sup>3</sup> per dag hanteert.

## CONCLUSIES

De extreme zomer en het feit dat de klimaatverandering vaker voor deze extremen zal zorgen, vormt een extra argument voor de reeds in gang gezette beleidsuitvoering en nieuwe beleidsvorming aangaande grondwaterwinning. Ook beleidsvorming t.a.v. beregening uit grondwater is een aandachtspunt. Tot nu toe is geen verband gelegd tussen beregening uit grondwater en uit oppervlaktewater; noch beleidsmatig noch qua regelgeving. Het ontbreken van communicatie door de waterschappen met de provincie over het instellen van verboden, is in de huidige situatie niet als gemis te zien. Op dit moment is er immers nog geen afstemming tussen het beleid t.a.v. oppervlaktewater-beregening en grondwater-beregening. Nagegaan wordt of beregening uit grondwater nadere regulering vergt.

### 4.3 Waterkwaliteit; zwemwater

#### De aangewezen zwemwater-locaties

De zomer van 2003 leidde tot zeer intensieve activiteiten op het vlak van zwemwater. Wordt normaal de provinciale zwemwater telefoon ±80 keer per week gebeld, nu ging het soms om 500 tot 700 telefoontjes per dag. Er zijn door de provincie extra inspecties uitgevoerd, aanvullend op de bemonsteringen door waterschappen, met name in de weekends. Daarbij ging het vooral om een controle op het ontstaan van drijfvlagen van cyanobacteriën op zwemlocaties. Er zijn dit jaar ook duidelijk meer waarschuwingen afgegeven en zwemverboden uitgevaardigd dan in een gemiddelde zomer.

Intern MBG waren in 2002 al afspraken gemaakt over continue bereikbaarheid en optimale bezetting in de zomer. Dat bleek dit jaar hard nodig. De werkdruk was af en toe nog wel zo hoog dat ondersteuning, bijvoorbeeld voor de zwemwater telefoon wenselijk zou zijn geweest.

Er is deze zomer veel ervaring opgedaan met het protocol cyanobacteriën. Gebleken is dat het protocol in sommige situaties onduidelijk is. Dit wordt door de provincie besproken met de CIW. Mogelijk zal het protocol dus worden aangepast.

#### Nieuwe locaties

Door de vele inspecties in het veld is een beeld gevormd waar veel gezwommen wordt. Bezien moet worden welke plaatsen aan de criteria voor officiële zwemgelegenheden kunnen voldoen, of dat het

noodzakelijk is dat zwemmen wordt ontmoedigd of zelfs verboden. Het ligt in de bedoeling in de eerste helft van 2004 aangaande deze problematiek en mogelijke oplossingsinrichtingen een bestuurlijke notitie op te stellen.

### **Onze toezichthoudende rol**

Onze toezichthoudende rol op de activiteiten van de feitelijke beheerders is op diverse manieren vormgegeven:

- Wijze van bemonstering, parameters, etc liggen vast in Besluiten en protocollen
- In ieder geval 2x per jaar worden de locaties door de provincie bezocht. Daarbij wordt, naast waterkwaliteit, ook gelet op veiligheid en hygiëne.
- Bij twijfel over de waterkwaliteit van een zwemlocatie voert de provincie zelf een inspectie uit. In deze zomer zijn daardoor niet 2 maar gemiddeld 5x de locaties bezocht.

Inzake de veiligheid van waterkeringen loopt nu de discussie hoe nauw of direct het provinciaal toezicht op de schappen ingevuld moet worden. Een zelfde vraag zou gesteld kunnen worden als het gaat om het bewaken van de zemwaterkwaliteit. De situatie hierbij is echter anders dan bij onze rol ten aanzien van veiligheid van waterkeringen. Er is in veel mindere mate sprake van gegevens die tot andere interpretatie zouden kunnen leiden, bijvoorbeeld omdat er een gebrek aan kennis is. En waar dat wel het geval is (interpretatie van de ernst van het voorkomen van cyanobacteriën) voert de provincie aanvullend al een eigen controle uit. De provinciale verantwoordelijkheid voor kwaliteit en veiligheid is hiermee dan ook voldoende vormgegeven.

## **CONCLUSIES**

Ten aanzien van zwemwater moet de conclusie luiden dat ondanks de zeer drukke zomer geen problemen zijn opgetreden en de provincie zijn taken – met aanzienlijke persoonlijke inspanningen – heeft uitgevoerd. Er is een constructieve samenwerking geweest tussen waterschappen en provincie en de bestaande afspraken zijn nagekomen ondanks het feit dat deze warme zomer ook voor de waterschappen veel extra werk betekende.

De reeds in gang gezette verbeteringen hebben deze zomer hun waarde bewezen; de bereikbaarheidsafspraken en dubbele bezetting bleek hard nodig. Er is zelfs sprake van behoefte aan extra ondersteuning voor wat betreft de afhandeling van de zwemwatertelefoon in piektijden.

### **4.4 Waterkwaliteit overig**

#### **Verzilting**

Verzilting is geen probleem geweest binnen Utrecht. In de Polder Groot Mijdrecht treed altijd al zilte kwel op. Deze wordt uitgeslagen op de boezem met een zoutgehalte veel hoger dan de norm. Het zoute water is ingelaten in omliggende polders en kwam ook in de Vinkeveense Plassen. Door de sterke verdunning heeft dit niet tot problemen geleid.

#### **Botulisme**

Waterschappen en gemeenten verwijderen actief dode dieren met het oog op botulisme. Hierbij heeft de provincie geen rol. Er wordt niet aan de provincie gerapporteerd anders dan in geval van zwemwater. Wel is de provincie als vaarwegbeheerder betrokken. Op verzoek van de kwaliteitsbeheerder verwijderd de beheerder dode dieren. Deze zomer is dat incidenteel door de provincie als beheerder gebeurd op de Eem.

Binnen MWA bestaat wel de intentie om wat meer voorbereid te zijn op behoefte aan informatie bij derden; dit zou kunnen door een overzicht te maken met telefoonnr's van betrokkenen bij waterschappen en gemeenten en eventueel door informatiemateriaal te verspreiden op momenten dat botulisme aan de orde is.

## 4.5 Vaarwegbeheer

Als genoemd in §4.1 heeft de provincie het vaarwegbeheer over o.a. een deel van de Oude Rijn, die is gebruikt bij de wateraanvoer richting West-Nederland. De samenwerking met HDSR op operationeel vlak is verlopen overeenkomstig het bestaande draaiboek, met afspraken inzake het plaatsen van borden doorgeven van stremmingen etc. Er is nu een enkel signaal dat door de stroomsnelheid bagger uit de Leidsche Rijn en Oude Rijn zich heeft verspreid in net uitgebaggerde singels in Woerden. Dit is echter moeilijk aantoonbaar. Er wordt onderzoek gedaan naar deze kwestie; overleg is gepland.

## 4.6 Communicatie

De media hebben uitgebreid bericht over de droogte en hitte, met name in juli en augustus; van berichten over het breken van klimatologische records tot discussies over het opheffen van de waterschappen als bestuursorgaan. Rijkswaterstaat en de waterschappen hebben bij het inzetten van specifieke maatregelen als de KWA daarover middels persberichten gecommuniceerd. De verschillende knipselkranten doorbladerend, blijkt dat niet-verantwoordelijke partijen (belangen-groepen, externe adviseurs) minstens zo vaak de pers gehaald hebben. Natuurlijk ligt in dit soort perioden 'als vanzelf' de nadruk op zaken die niet goed (dreigen) te gaan, zoals verzilting, zwakke dijken, energievoorziening. Er is maar beperkt aandacht geweest voor het door de overheid gevoerde beleid, bestaande calamiteiten-regelingen, etc. Na Wilnis is wel gecoördineerd gecommuniceerd over de gang van zaken en verantwoordelijkheden maar dat lijkt een uitzondering. Een communicatie-strategie over de droogte, hoe er door beheerders werd gehandeld etc. lijkt bij de betrokken overheden niet aanwezig te zijn geweest of heeft in ieder geval niet goed gewerkt. Zo is, door in persberichten te spreken over het inlaten 'zout water' (in Zuid-Holland), meer onrust veroorzaakt dan nodig. Het lijkt niet onwaarschijnlijk dat bij de burger een minder positief beeld is ontstaan over de overheid inzake onderlinge samenwerking, doortastendheid en het voorbereid zijn op dit soort situaties. Het COT (zie §4.1) komt ook tot deze conclusie.

### *rol provincie*

Omdat de operationele rol van de provincie Utrecht minimaal was, is er terecht ook weinig over provinciale inspanningen/taken naar buiten gebracht. Uitzondering vormen natuurlijk de persberichten bij het instellen van zwemverboden. Tevens is ten tijde van Wilnis actieve ondersteuning aangeboden bij de communicatie vanuit gemeente en waterschap en heeft over de communicatie over die gebeurtenis veel overleg plaatsgevonden.

Binnen WEM (PO) is in augustus besproken of het een goed moment zou zijn onze inzet en inspanningen op het gebied van verdrogingsbestrijding onder de aandacht te brengen. Er is toen ingeschat dat dit goede nieuws zou ondersneeuwen in de andersoortige berichtgeving en besloten dat niet te doen. Het werd ook misplaatst geacht ons op dat moment te profileren. Er zijn verder geen contacten gelegd met waterschappen of Rijkswaterstaat Utrecht om gecoördineerd te communiceren. Momenteel is wel een platform in oprichting van communicatiemedewerkers van betrokken overheden om over onderwerpen als WB21, Ruimte voor de rivier, EKW de communicatie af te stemmen.

## CONCLUSIES

Er is bewust voor gekozen om niet te proberen ons middels toelichting op bestaand beleid en plannen te profileren in de media, of om financiële ruimte te vragen voor de oplossing van het problemen. Die keus is te verdedigen. Wel zijn er momenten geweest waarop we algemeen of specifiek onder vuur zijn komen te liggen ('provincies en schappen hadden al lang waterbergingsgebieden klaar moeten hebben') en dat zou aanleiding kunnen zijn geweest om aan te geven wat we wèl doen/gedaan hebben. Er is voor gekozen dat niet te doen, vanuit het dilemma op dat moment juist wel of niet de aandacht op onze taken en verantwoordelijkheden te vestigen. Mede gezien de nog onduidelijke verantwoordelijkheid t.a.v. Wilnis, een te verdedigen keus. Nu er een beweging op gang komt voor

nauwere betrokkenheid van het niet-functionele bestuur bij taken van waterbeheerders, ligt het meer voor de hand de communicatie ook nauwer af te stemmen. Het nieuwe overleg tussen de communicatiemedewerkers kan daarvoor een platform zijn.

#### 4.7 Organisatorische en bestuurlijke aspecten

##### **Interne organisatie**

Onze formele betrokkenheid was beperkt; het – intern - instellen van overleggen e.d. was dus ook niet nodig. Toen bleek dat we door waterbeheerders niet actief werden geïnformeerd, is door medewerkers contact gezocht, informatie ingewonnen en zijn een enkele keer ook vergaderingen inzake de KWA-bijgewoond. Hierdoor kon het bestuur van actuele informatie worden voorzien. Deze zomer bleek ook dat de informatiebehoefte bij GS en PS groot was.

Binnen MWA is reeds geconstateerd dat het wenselijk zou zijn voor droogte-situaties een interne handleiding (overzicht van betrokkenen, verantwoordelijkheden, telefoonnummers) te maken. Bijkomstige maar niet toevallige reden om daar toe over te gaan: droogte en vakantietijd vielen samen zodat veelal collega's, de eerst verantwoordelijken moesten vervangen. Een draaiboek is dan des te meer gewenst.

##### *Provinciale betrokkenheid bij het droogtemanagement*

Er is geen provinciaal overleg ingesteld. De provincie heeft geen operationele rol en er was geen reden om een coördinerende rol op ons te nemen. Door het ontbreken van die rol zijn we ook laat en niet actief geïnformeerd door de waterbeheerders in de provincie (zie §4).

Op rijksniveau ontstonden snel vele overlegstructuren; departementaal en interdepartementaal: NCC (Nationale Coördinatie Commissie) Regiegroep, Interdepartementaal Beleidsteam Droogte, Landelijke Coördinatiecommissie Waterverdelingsvraagstukken (LCW), Beleidsteam Warmte en Droogte, Task Force Droogte, Follow Up-team Droogte, Kernteam Droogte. Naamgeving en samenstelling wisselden in hoog tempo. De Unie van Waterschappen zat redelijk snel aan tafel, IPO of provincie-vertegenwoordigers iets later.

##### **Tot slot: de provinciale rol**

Door het Vakberaad Bestuurlijk Organisatie van het IPO is naar aanleiding van het droogte-management van deze zomer en 'Wilnis' een notitie opgesteld over "Het toezicht van de provincies op waterschappen"<sup>4</sup>. Navolgend de belangrijkste punten uit deze notitie.

Belangrijk is allereerst de constatering dat de verhouding tussen waterschappen en provincies de laatste jaren een ontwikkeling heeft gekend, voortkomend uit de schaalvergroting en bijbehorende professionalisering van de waterschappen:

- er wordt vanuit gegaan dat de schappen hun taak adequaat uitvoeren;
- het toezicht op die uitvoering is veelal reactief van aard en vertoont een zekere mate van vrijblijvendheid (de uitvoering van de provinciale beleidsdoelstellingen wordt onvoldoende bewaakt);
- vertrouwen, overleg en samenwerking zijn sleutelbegrippen in de invulling van ons toezicht.

De situatie voor Utrecht wijkt niet af van dit beeld.

Diverse ontwikkelingen leiden nu tot de wens die verhouding te herzien. Het gaat om:

- de toenemende aandacht voor 'verantwoording' in de publieke sector; dat geldt zeker ook voor de provinciale rol in het waterbeheer (WB21, Wilnis, e.d.)
- de toegenomen maatschappelijke en bestuurlijke aandacht voor de waterstaatszorg
- het besef dat een integrale aanpak onmisbaar is bij het oplossen van de waterproblematiek; dit bleek in concreto ook bij het droogtemanagement deze zomer (zie §4.1)

---

<sup>4</sup> Auteur Gerard Smit (MWA); versie 17-11-03; wordt besproken in BOAW van 27-11; vervolgens in adviescommissie MWLN, ter vaststelling in IPO-Bestuur en besproken met de Unie.



- het besef dat het falen van waterstaatswerken leidt tot grote maatschappelijke gevolgen terwijl tegelijk de maatschappelijke acceptatie van die schade afneemt.

Dit alles leidt tot de conclusie dat de provinciale rol, vooral met het oog op de gevraagde integrale besluitvorming, versterkt moet worden en dat daaropvolgend ook sprake moet zijn van een strakke sturing. Het primaat van de algemene keten boven de functionele rechtvaardigt ook het aanhalen van de teugels. De conclusies van voorliggende evaluatie passen in de lijn die deze IPO-notitie aangeeft. De IPO-notitie geeft verder een aantal concrete aanbevelingen hoe die actievere bemoeienis van de provincie vorm kan worden gegeven.

Voorwaarde voor een sterkere sturing is wel dat het WHP in voldoende mate de kaders schetst waarbinnen de waterschappen moeten opereren. Bovendien moet vervolgens de organisatie ook beseffen dat er een omslag plaatsvindt en de versterkte rol jegens waterschappen wel op zich willen en kunnen nemen.

## **5. Aspecten milieubeheer**

### **5.1 Smog**

Op het moment dat zich ernstige smog voordeed, bleek de provincie niet adequaat toegerust om de door het RIVM verzonden informatie te ontvangen en er naar te handelen. De oorzaak hiervan is dat de “Smogregeling 2001 en draaiboek” in de provincie niet is geïmplementeerd. De “Alarmeringsregeling luchtverontreiniging Provincie Utrecht”, in 1995 door GS vastgesteld, voldoet en functioneert niet meer. Op drie momenten, tijdens de drie smog-periodes, ging het feitelijk mis:

- Op het meetpunt Breukelen is de middag van 16 juli een overschrijding van de alarmprempeel gemeten. De provincie is op die dag niet bewust geweest van deze overschrijding doordat de informatie van het RIVM niet juist werd overgedragen in onze organisatie.
- Op 7 augustus is mogelijk in het oostelijk gedeelte van de provincie sprake geweest van de alarmprempeel. Te laat (op 8 augustus) is het bericht van het RIVM onder ogen gekomen en is het draaiboek uit de kast gehaald om tot de conclusie te komen dat de “smogregeling 2001” nog niet was geïmplementeerd.
- De derde periode was op 12 augustus. De alarmprempeel is die dag benaderd maar niet overschreden. Achteraf is geconstateerd dat het noodscenario, opgezet na 7 augustus, niet feilloos werkte omdat de RIVM-melding pas een dag later onder ogen kwam van de provincie.

Er is op 16 juli en 7 augustus wel een algemenere waarschuwing uitgedaan door het RIVM maar de provincie stond niet klaar om bij een duidelijke overschrijding van de alarmprempeel over een oppervlak van meer dan 100 km<sup>2</sup> specifieke regionale communicatie te doen plaatsvinden. In deze communicatie zou middels een persbericht geadviseerd moeten zijn om langdurige zware inspanning in de buitenlucht op die dag te vermijden. Gelukkig heeft zich deze ernstige en omvangrijke overschrijding waarschijnlijk niet voorgedaan. Hoewel het feitelijke effect van de dan gevraagde regionale waarschuwing onduidelijk is, zouden we als organisatie in ieder geval onze verantwoordelijkheid hebben waargemaakt.

Naast de actieve communicatie in perioden van ernstige smog, heeft de provincie een taak in de passieve informatie. Ook deze taak is nog niet in een intern draaiboek vastgelegd. Wel kwamen tijdens de smogperioden bij de communicatie-medewerkers af en toe vragen van derden binnen, meestal in reactie op het algemene persbericht van het RIVM.

Inmiddels is een start gemaakt met het opzetten van een Utrechts draaiboek voor smog en implementatie daarvan. In overleg tussen WEM en KAB wordt onder andere besproken wie de adressant is voor het RIVM met het oog op de continue bereikbaarheid.

## **CONCLUSIES**

De conclusie moet helaas luiden dat de provincie niet voldoende klaar stond om haar taken op het gebied van smog uit te voeren. Hoewel ter nuancering van de gevolgen daarvan aangegeven kan worden dat zich slechts een dag (feitelijk enkele uren) ernstige smog heeft voorgedaan in Utrecht, waren we niet goed voorbereid. Het draaiboek Smogregeling dient binnen de provincie met spoed te worden geïmplementeerd. Het seizoen met kans op wintersmog zou daarvoor als deadline moeten gelden.

### **5.2 Overig**

Er zijn deze zomer – via de provinciale milieuklachtenlijn – meer meldingen binnengekomen binnen de categorieën afval/stankhinder en overig; 2003: 26, 2002 en 2001 minder dan 10. Zeer waarschijnlijk heeft de hitte hierbij een rol gespeeld; ofwel omdat afval sneller ging stinken door de hoge temperaturen ofwel omdat mensen meer tijd buiten doorbrachten en ramen en deuren open stonden waardoor men meer hinder heeft ervaren en dus ging klagen.

Waar duidelijk was dat de herkomst waarschijnlijk een bedrijf onder ons gezag was, zijn de klachten doorgegeven aan de handhavingssectoren; in andere gevallen zijn klagers in contact gebracht met milieudiensten, politie etc.

## **6. Tot slot...**

In de aandacht voor de gevolgen van de klimaatverandering staat wateroverlast centraal, op grond van de verwachting van meer en intensere neerslag. De landelijke droogtestudie trok beperkt aandacht. Deze zomer kan de gewenste extra aandacht voor droogte opleveren.

### **Extra argumenten voor waterberging/stroomgebiedsvisies en integratie water - RO**

In het Nationaal Bestuursakkoord Water zijn deze zomer afspraken gemaakt tussen de overheden over de aanpassing van de waterhuishouding met het oog op de klimaatsverandering. In ons nieuwe streekplan zijn zoekgebieden voor waterberging aangegeven. De droogte van deze zomer onderstreept het belang van die afspraken, de noodzaak om uitvoering te geven aan maatregelen en de na te denken over een vervolg op deze afspraken.

De Watertoets, als wettelijk verplicht instrument, kent een brede omschrijving. Deze zomer heeft nog eens duidelijk gemaakt dat ook de gevoeligheid voor droogte meegewogen moet worden.

### **Extra argumenten voor energiebeleid**

De jaarlijkse uitstoot van CO<sub>2</sub> neemt nog steeds toe. Er is gereede twijfel of we als Nederland de Kyoto-doelstelling halen en die twijfel geldt ook voor de Utrechtse bijdrage. Wetenschappelijk gezien wordt er nauwelijks meer getwijfeld aan verder opwarming in de loop van deze eeuw als gevolg van menselijke activiteit; zie IPCC(VN)rapportages en de Nederlandse rapportages van het KNMI. Reden genoeg ons duurzame energie-beleid onverkort door te zetten en ook van alle andere partijen inzet te vragen.

### **Communicatie over risico's**

Er is een maatschappelijke tendens om risico's niet te accepteren, kans op schade te willen minimaliseren ten koste van grote inspanningen. 'De maatschappij' verwacht van de overheid dat risico's op alle fronten worden geminimaliseerd. Incidenten als de vuurwerkramp in Enschede en de cafébrand in Volendam hebben die tendens versterkt. Dit beeld is op verschillende terreinen niet realistisch. Van de overheid mag primair worden verwacht dat regelgeving, toezicht en handhaving in orde zijn. Ook mag transparantie worden verwacht; transparantie in het veiligheidsbeleid en inzicht in de feitelijke risico's.

Toch zullen er situaties blijven waarbij de geldende risico-normen niet haalbaar zijn. Ook al zijn de kansen op een ongeval of calamiteit geminimaliseerd, door extreem grote effecten blijft het risico (kans x effect) ongewenst hoog. Bij het doorbreken van een boezemkade van een polder was een eeuw geleden weinig schade, nu is er al snel een miljoenschade. En de maatschappelijke acceptatie van schade is tegelijkertijd afgenomen.

De toename van extreme weersomstandigheden, droogte, hitte en stortbuien, maakt het voorspellen en beheersen van calamiteiten moeilijker. Het is de taak van de overheid hier inzicht in te verschaffen. De recente notitie van het RIVM 'Nuchter omgaan met risico's' biedt houvast bij het maken van keuzes. Communicatie met de burger om te komen tot een juiste risicobeleving staat centraal.

## 7. Aanbevelingen

### **Organisatorische en procesmatige aanbevelingen**

Deze aanbevelingen kunnen door de betreffende sectoren zelf worden opgepakt (innmiddels ook al gebeurd):

- ⌚ De implementatie van het draaiboek smogregeling dient met spoed ter hand worden genomen (innmiddels taak MSM). Gezien de kans op wintersmog moet dit de hoogste prioriteit hebben om herhaling van het inadequaat handelen van deze zomer te voorkomen.  
*Dit proces is inmiddels in gang gezet; afronding van het draaiboek en implementatie is voorzien in het eerste kwartaal van 2004*
- ⌚ Maak voor de betrokken medewerkers een overzicht van contactpersonen en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen, voor perioden van extreme droogte / laagwater. Deze wens is ook reeds door medewerkers van MWA zelf geuit; het gaat ook met name om de taken bij MWA; voor zwemwater is dit binnen MBG geregeld.  
*Door MWA is aangegeven dit overzicht voor de zomer van 2004 gereed te hebben.*
- ⌚ Capaciteit in piekperiode bij MBG t.a.v. onze taak inzake zwemwater bezien, m.n. de bezetting van de zwemwatertelefoon: MBG  
*Door MBG is inmiddels toegezegd dat nagegaan wordt of collega's de zwemwater-medewerkers tijdens piekperiodenondersteuning kunnen bieden.*

### *Beleidsmatige aanbevelingen*

Op basis van de per paragraaf getrokken conclusies is de belangrijkste aanbeveling het versterken van de provinciale rol jegens de waterschappen, vooral met het oog op de gevraagde integrale besluitvorming door en verantwoordelijkheden van de provincie.

Binnen WEM worden organisatorische stappen voorbereid om die versterking in te vullen. Van belang is dat bij die versterkte rol de gehele, integrale, breedte aan de orde komt, dus niet alleen de veiligheidsaspecten (waterkeringen). Bovendien zal de dienst volgen welke concrete aanbevelingen fase 2 van de landelijke droogte-evaluatie op dit punt zal gaan opleveren. Mede op basis van het IPO-standpunt inzake de toezichthoudende rol zal de provincie haar rol concretiseren.

In het nieuwe WHP (conceptontwerp) is aangegeven dat gedurende de planperiode meer evenwicht wordt nagestreefd tussen de regisserende, toezichthoudende en uitvoerende rol van de provincie, hetgeen betekent dat meer dan in de aflopende planperiode het toezicht op de aan waterschappen en gemeenten toebedeelde taken invulling zal krijgen.

### *Tot slot*

De evaluatie heeft buiten het bovenstaande geen grote beleidsmatige of organisatorische tekortkomingen aan het licht gebracht.

Een organisatie is, vanzelfsprekend, continu bezig om op grond van nieuwe ontwikkelingen, interne of externe signalen, het eigen beleid aan te passen afspraken aan te scherpen of protocollen te verbeteren. Dergelijke processen blijken ook binnen de geëvalueerde beleidsthema's te lopen; zie bij grondwaterbeheer en beregening, en bij zwemwater. Een zomer als deze bevestigt dan hoogstens de wenselijkheid van die reeds ingezette ontwikkelingen.

## **BIJLAGE 1: Bronnen**

### Informanten en geïnterviewden

Jacqueline Bajema (MMV)  
Christa Docter (MWA)  
Jeroen van Houten (MSB)  
Geert Janssen (MMV)  
Gijs de Kemp (MMV)  
Hans Mankor (MWA)  
Marc Mobach (MWA)  
Frank van Pruissen (MGB)  
Stef Roëll (MBG)  
Nienke Schuitema (MWA)  
Gerard Smit (MWA)  
Ferdinand Timmermans (MWA)  
Patrick Wijsman (MMV)

### Gebruikte info:

- diverse gespreksverslagen, mails etc
- Rapportage KWA 2003; HDSR, oktober 2003
- KWA draaiboek aanvoerroutes Leidsche Rijn en Lopikerwaard
- Waterakkoord NZK/ARK, ontwerp
- Samenvattende bevindingen van een snelle scan naar het Droogtemanagement 2003 Midden-Holland; COT Instituut voor Veiligheids en Crisismanagement, 28 oktober 2003
- Évaluatie aanhoudende droogte 2003; RWS, concept d.d. 15-11-03 (landelijke evaluatie)
- De toestand van het klimaat in Nederland 2003; KNMI, 2003
- Het toezicht van de provincies op de waterschappen; IPO vakberaad Bestuurlijke organisatie en waterbeheer, versie 17-11-03

## **BIJLAGE 2 Klimatologische achtergrond**

### **Hitte, droogte en smog in 2003**

De zomer van 2003 was qua *temperatuur* volgens klimaatonderzoekers<sup>5</sup> zeer extreem. Gemiddelde temperaturen zoals in deze zomer komen eens in de 40/50 jaar voor. De hete zomer past in de trend van opwarming en warmere zomers. In een ranglijst van de jaargemiddelde temperatuur (locatie de Bilt) over de laatste 105 jaar wordt de top-tien gevuld met jaren na 1989.

Qua *droogte* valt deze zomer in de categorie 'behoorlijk extreem'. Een droogte als deze komt gemiddeld eens in de 20 jaar voor. Er is geen trend te constateren in hoeveelheid zomerneerslag. Zo waren de zomers van 2001, 2002 (Elbe-gebied!) bijvoorbeeld zeer nat. Wel past deze zomer in de trend grotere jaarlijkse verschillen: we hebben vaker te maken met extreme zomers, zowel nat als droog. Ook die sterkere extremen passen in het beeld van de klimaatverandering.

De ernst van de droogte wordt niet alleen bepaald door de beperkte hoeveelheid regen maar ook door de mate van verdamping. Door de hoge temperatuur en de vele zonuren was de verdamping veel groter dan gemiddeld in de zomermaanden.

De lage waterstand in de rivieren werd daarbij (vooral) bepaald door de zeer beperkt neerslag in de stroomgebieden van de rivieren. De aanvoer vanuit het buitenland bereikte historische dieptepunten.

Smog trad in Oost- en Zuid-Nederland op. Er was daarbij sprake van dagen met ernstige smog met gezondheidsrisico's.

### **Achtergrond: klimaatverandering**

Het Intergouvernementele Panel voor Klimaatverandering (IPCC) van de Verenigde Naties brengt om de 5 jaar een Assessment report uit. De conclusie in die rapporten is dat er wetenschappelijk gefundeerde argumenten zijn voor de veronderstelling dat de snelle wereldwijde opwarming mede veroorzaakt is door de toename van atmosferische concentraties van broeikasgassen die haar oorsprong vindt in menselijke activiteiten. De komende decennia zal de wereld de gevolgen daarvan steeds meer kunnen gaan merken. Zonder beleidsmaatregelen verwacht het IPCC in het jaar 2100:

- Een stijging van de gemiddelde wereldtemperatuur met 1.4 tot 5.8 graden over de periode 1990-2100;
- Een toename van de wereldgemiddelde neerslag, regionaal worden zowel toe- als afnamen verwacht van 5-20%.
- Een stijging van de zeespiegel met 10 tot 90 cm.

Een mogelijk scenario voor *Nederland* aan het eind van 21e eeuw schetst het KNMI in zijn derde klimaatrapportage:

- Een stijging van de temperatuur vergelijkbaar met die van het wereldgemiddelde;
- Verkorting van de duur van strenge winters;
- Meer neerslag in de winter met toename van enkele procenten per graad warmer;
- Intensere regen in situaties met langdurige hevige winterneerslag;
- Zwaardere buien in de zomer.

De verwachte toename van neerslag voor Nederland gaat gepaard met toename van de kans op perioden met extreme neerslag en de kans op natte jaren.. tegenover de kleine toename van de gemiddelde zomerneerslag staat een sterkere toename van de verdamping in de zomer, met grotere kans op droogte tot gevolg. Toch neemt ook in de zomer de kans op lokale wateroverlast toe, als gevolg van de toename van de kans op lokale, intense buien.

---

<sup>5</sup> Mondelinge mededelingen R. van Dorland, KNMI